

0-793629

**САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**

На правах рукописи

**ЗЕНИНА Татьяна Евгеньевна**

**МЕТОДЫ СНИЖЕНИЯ ФИНАНСОВЫХ УГРОЗ В ОБЕСПЕЧЕНИИ  
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством  
(экономическая безопасность)

Специальность 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Санкт-Петербург  
2009



Работа выполнена на кафедре Экономики и менеджмента Санкт-Петербургского института внешнеэкономических связей, экономики и права.

**Научный руководитель:** доктор экономических наук, профессор  
Литвиненко Александр Николаевич

**Официальные оппоненты:** доктор экономических наук, профессор  
Колесников Вадим Вячеславович

кандидат экономических наук, доцент  
Алтунян Армен Грантович

**Ведущая организация:** ГОУ ВПО «Санкт-Петербургский филиал  
Государственного университета –  
Высшая школа экономики»

Защита состоится «08» апреля 2009 г. в «16.00» часов на заседании совета Д-212.232.61 по защите докторских и кандидатских диссертаций при Санкт-Петербургском государственном университете по адресу: 191123, г. Санкт-Петербург, ул. Чайковского, д. 62, экономический факультет, ауд.415

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке имени А. М. Горького Санкт-Петербургского государственного университета

Автореферат разослан « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 200

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КФУ



0000802320

**Ученый секретарь**  
диссертационного совета Д-212.232.61,  
кандидат экономических наук, доцент

В.В. Деньгов

## 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Проблемы в области экономической безопасности сложны и взаимообусловлены. В этой связи вопросы, связанные с определением специфических методов снижения угроз для каждого из уровней экономической безопасности следует рассматривать как отдельные элементы единого комплекса мероприятий, направленных на обеспечение защищенности экономической системы Российской Федерации, в т.ч. социально-экономических интересов ее граждан.

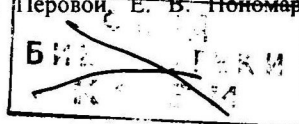
В настоящее время страна находится на заключительном этапе реформирования системы управления, когда наиболее кардинальные трансформации происходят в области местного самоуправления. Значительно расширены его функции по обеспечению жизнедеятельности населения, содержания инфраструктуры, объектов социальной сферы. Учитывая законодательно закрепленные за органами местного самоуправления полномочия, муниципальное образование (МО) перестает быть только единицей административно-территориального деления страны, его вполне обоснованно можно рассматривать как квазикорпорацию, деятельность которой направлена на решение социально-экономических задач. В процессе указанной деятельности система управления МО противодействует влиянию угроз различного происхождения, оказывающих воздействие на социально-экономические интересы населения. Поэтому разработку методов снижения угроз экономической безопасности МО (ЭБ МО) следует рассматривать как одно из приоритетных направлений, стоящих перед теорией экономической безопасности.

Рабочая гипотеза настоящего исследования состоит в том, что финансовые угрозы являются наиболее опасными дестабилизирующими факторами, влияющими на ЭБ МО. Эта гипотеза подтверждается неудовлетворительным положением, в котором пребывает подавляющее большинство местных бюджетов, продолжающейся стагнацией экономики МО и неудовлетворительным уровнем обеспечения социально-экономических интересов населения.

**Степень разработанности темы.** Междисциплинарный характер исследуемой проблематики потребовал изучения работ в области теории и методологии экономической безопасности, ее элемента - финансовой безопасности, а также вопросов регионального и местного самоуправления.

Элементы, относящиеся к области региональной экономической безопасности, содержатся в работах В. С. Антонюка, М. К. Бандмана, В. И. Ефремова, А. Г. Гранберга, В. В. Кистанова, Н. В. Копылова, В. Н. Лексина, А. Н. Лялина, Н. Н. Некрасова, Е. А. Олейникова, М. П. Побединой, А. В. Пилясова, Ф. Ф. Рыбакова, В. К. Сенчагова, С. А. Суспицына, А. Н. Швецова, Е. Ф. Чеберко, В. В. Чекмарева.

Управление финансовой безопасностью как самостоятельной областью в рамках экономической безопасности рассматривалось И. П. Бойко, Б. В. Губиным, В. А. Дворянковым, В. В. Ивановым, А. Н. Литвиненко, Е. А. Олейниковым, В. П. Очердько, С. Н. Перовой, Е. В. Пономаренко, В. К. Сенчаговым, Т. Ю. Феофиловой и др.



При изучении специализированной литературы по вопросам анализа экономической основы для реализации функций и полномочий органов местного самоуправления был установлен следующий факт. Исследования в области обеспечения ЭБ МО в финансовой сфере немногочисленны в общем объеме публикаций по теории экономической безопасности. Сегодняшнее неудовлетворительное состояние экономики МО - с точки зрения их способности сопротивляться угрозам и другим негативным воздействиям - обуславливает своевременность рассмотрения темы в рамках настоящего диссертационного исследования.

**Объектом исследования** выступает экономическая система Российской Федерации на уровне МО.

**Предмет исследования** составляют управленческие отношения между органами местного самоуправления и органами государственной власти, а также хозяйствующими субъектами, возникающие в процессе снижения финансовых угроз ЭБ МО.

**Цель и задачи диссертационного исследования.** Цель исследования состоит в разработке методов снижения угроз в финансовой сфере в процессе обеспечения ЭБ МО.

Достижение поставленной цели потребовало решения ряда частных задач:

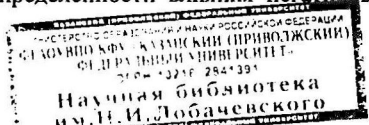
- уточнить роль финансовой сферы в структуре экономической безопасности страны;
- установить место ЭБ МО в многоуровневой структуре экономической безопасности страны;
- уточнить категории «финансовая безопасность МО» и «финансовая сфера ЭБ МО»;
- определить методы, позволяющие оценить современное состояние ЭБ МО в финансовой сфере;
- выделить специфические угрозы ЭБ МО;
- разработать методы снижения угроз ЭБ МО.

**Методология и методы научного исследования.** Непрерывное развитие экономических и управленческих отношений в рамках МО, а также их взаимосвязь и взаимодействие с внешней средой, обусловило применение диалектического подхода к исследованию.

В первой главе применялся системный подход при определении роли финансовой сферы в структуре экономической безопасности страны. Методы ретроспективного анализа - при исследовании развития финансовой системы и оценки финансовых проблем в истории экономики.

Во второй главе использовался метод декомпозиции, позволивший выделить двухуровневую систему показателей, характеризующих состояние ЭБ МО. Эвристические методы и метод корреляционного анализа способствовали разработке методики оценки влияния негативных финансовых воздействий на ЭБ МО в финансовой сфере.

В третьей главе применялся метод линейного программирования в разработке методики выбора управленческого решения по обеспечению экономической безопасности в условиях неопределенности влияния негативных





воздействий (угроз и рисков). Методы анализа и синтеза обеспечили выделение специфических для уровня МО проблем в сфере финансового контроля, влияющих на состояние экономической безопасности в финансовой сфере.

**Информационной базой** исследования послужили научные труды отечественных и зарубежных ученых-экономистов, использованы работы в области теории национальной и экономической безопасности, управления муниципальным сектором экономики, региональной экономики.

Для анализа привлекались нормативно-правовые акты Российской Федерации в области обеспечения экономической безопасности страны, регионов, МО и официальная статистическая информация.

**Научная новизна выводов**, содержащихся в диссертации, заключается в расширении научно-методического аппарата теории экономической безопасности за счет уточнения ряда понятий и разработки методов снижения угроз ЭБ МО (метод оценки состояния ЭБ МО в финансовой сфере; метод оценки влияния негативных воздействий (угроз) на ЭБ МО в финансовой сфере; метод расчета штатной численности исходя из объема бюджетов муниципальных образований).

Научная новизна состоит в следующем:

**По специальности 08.00.05** - экономика и управление народным хозяйством (экономическая безопасность):

- предложена двухуровневая система показателей, сгруппированных по четырем признакам, - сила воздействия внешних угроз на экономику МО, степень защищенности экономической системы от влияния внешних угроз, степень влияния негативных воздействий на обеспечение ЭБ МО, степень внутрисистемных негативных воздействий - позволяющим оценить состояние ЭБ МО в финансовой сфере;

- введен поиск оптимального соотношения необходимых и достаточных условий для обеспечения ЭБ МО в метод оценки состояния ЭБ МО в финансовой сфере;

- расширена классификация негативных воздействий на ЭБ МО следующими признаками: по степени вероятности негативного влияния, по отношению к МО, по источникам возникновения угроз и рисков, по отношению к социально-экономическим интересам населения, по степени управляемости;

- включен расчет обобщенной оценки влияния негативных воздействий на ЭБ МО в методику принятия управленческого решения в условиях неопределенности влияния угроз на экономическую безопасность в финансовой сфере;

**По специальности 08.00.10** – финансы, денежное обращение и кредит:

- сформирован - применительно к уровню ЭБ МО - перечень из десяти угроз, характерных для экономической безопасности субъектов местного самоуправления в финансовой сфере;

- выделены - в финансовой системе уровня МО - источники возникновения угрозы, состоящей в отсутствии действенной системы муниципального финансового контроля;

- дублирование контрольных мероприятий - различными по принадлежности к уровням бюджетной системы органами - в процессе проведения ревизий и проверок исполнения бюджета МО;

- отсутствие постоянно действующей системы финансового контроля в более чем 13 тысячах МО;

- незакрепление функции проведения обязательного финансового контроля - в хозяйствующих субъектах, имеющих в уставном (складочном) капитале долю муниципальной собственности - за исполнительными органами МО;

- выделены этапы - нормативно-правовой, организационно-структурный, финансово-расчетный - в механизме передачи полномочий территориальным органам Федеральной службы финансово-бюджетного надзора - в рамках трансформации системы муниципального финансового контроля.

**Теоретическая значимость исследования** состоит в развитии теоретических аспектов экономической безопасности на базе разработки методов снижения финансовых угроз, учитывающих вариативность управленческих решений органов местного самоуправления в зависимости от характера угроз в финансовой сфере, которые оказывают влияние на состояние ЭБ МО.

**Практическая значимость исследования** состоит в возможности применения полученных результатов в практике местного самоуправления. На основе анализа специфических проблем, относящихся к области финансового контроля МО, разработан механизм передачи полномочий муниципального финансового контроля территориальным органам Федеральной службы бюджетно-финансового надзора. Автором предложены формы рабочих документов для стандартизации процедур оценки негативных воздействий на ЭБ МО.

Основные выводы и предложения могут быть использованы в процессе реформирования системы обеспечения ЭБ МО, посредством структуризации управленческих отношений органов местного самоуправления с органами государственной власти и хозяйствующими субъектами, путем их включения в соответствующие законодательные и нормативные акты.

**Обоснованность** полученных результатов достигается корректным использованием современных методов экономического анализа, способов статистической обработки информации и прогнозирования экономических процессов.

**Достоверность** научных положений, выводов и рекомендаций обеспечивается использованием в качестве теоретической и методологической основы диссертации фундаментальных исследований и прикладных работ, ведущих зарубежных и отечественных авторов, как по научным общеэкономическим проблемам, так и по проблемам, прямо относящимся к области экономической безопасности. Для подтверждения исходных гипотез проанализированы и обобщены научные и практические разработки по вопросам управления обеспечением экономической безопасности на уровне страны, регионов, МО. Кроме этого в работе использованы данные Федеральной службы государственной статистики, аналитические материалы Министерства экономики и развития РФ, Министерства финансов РФ и других официальных источников.

**Апробация и реализация результатов исследования.** Основные положения диссертационного исследования докладывались и обсуждались на международной научной конференции и всероссийских симпозиумах.

Основные положения, составляющие результаты диссертационного исследования, содержатся в 7 публикациях, в том числе журнале рекомендованном ВАК. Метод оценки современного состояния ЭБ МО в финансовой сфере внедрен в практическую деятельность внутригородского МО «пос. Металлострой» г. Санкт-Петербурга.

Отдельные теоретические и методические положения используются в учебном процессе в Санкт-Петербургском институте внешнеэкономических связей, экономики и права. Метод оценки состояния ЭБ МО в финансовой сфере внедрен в учебные материалы спецкурса «Экономическая безопасность России» для студентов очной, очно-заочной и заочной формы обучения.

**Объем и структура работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников из 130 наименований, 11 таблиц, 3 рисунков, 3 приложений и изложена на 155 листах машинописного текста.

## **СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во введении** обоснована актуальность темы исследования, сформулирована цель и задачи, объект и предмет, определена научная новизна, показана практическая значимость работы, приведены сведения об апробации и внедрении материалов исследования.

**В первой главе «Роль финансовой системы в обеспечении экономической безопасности России»** рассмотрена финансовая составляющая в структуре экономической безопасности страны, проведен ретроспективный анализ проблем Российской Федерации в финансовой сфере, исследованы подходы зарубежных и отечественных ученых к определению финансовых ресурсов местного самоуправления.

Для достижения целей исследования автором были приняты за основу следующие теоретические положения.

Финансовая система России – основное звено регулирования экономических процессов российского рынка – представляет собой наиболее уязвимую систему для использования ее преступными элементами, конкурирующими международными корпорациями, заинтересованными международными кланами и государствами в обеспечении своих интересов на российском рынке в ущерб интересам экономики России.<sup>1</sup>

Состояние защищенности экономических интересов страны зависит от множества факторов, в их числе выделяются по своей важности финансовые отношения субъектов экономики.

Под участниками финансовых отношений понимаются субъекты, располагающие, нуждающиеся и использующие в своей деятельности финансовые

---

<sup>1</sup> Экономическая безопасность России: Общий курс: Учебник / Под ред. В.К. Сенчагова. – М.: Дело, 2005. с. 311

потоки, а также субъекты, принимающие решения по их регулированию и управлению для обеспечения финансовой безопасности страны.

Финансовая безопасность определяется направлениями финансовой политики, которые, по мнению автора, должны включать решение следующих актуальных проблем: управления межбюджетными отношениями, оптимизации налогового администрирования, снижения темпов инфляции, повышения реальных доходов населения, уменьшения зависимости от внешних финансовых рынков.

В ходе исследования установлено, что, изучая структуру категории «экономическая безопасность» ученые отмечают ее неоднородность<sup>\*</sup>. При этом декомпозиция указанного понятия, по мнению многих ученых, включает в себя финансовую безопасность.

Финансовая безопасность является важнейшим элементом экономической безопасности страны. Она составляет основное условие способности государства осуществлять самостоятельную финансово-экономическую политику в соответствии со своими национальными интересами.

В отечественной специальной литературе приводятся различные подходы к определению финансовой безопасности. Автор поддерживает точку зрения, состоящую в том, что под финансовой безопасностью страны, следует понимать структуру, качество и направление финансовых потоков, при которых достигается баланс устойчивого согласованного функционирования составляющих финансовой системы и предельно допустимой степени финансовой самостоятельности совокупности субъектов экономики, позволяющий противостоять внутренним и внешним угрозам экономической безопасности государства.

Фактическое состояние финансовой системы формирует позитивные или негативные факторы, оказывающие влияние на способность национальной экономики сопротивляться воздействиям внешних и внутренних угроз.

Любое современное государство способно выполнять свои функции при условии наличия стабильной финансовой системы, которая достигается и за счет налоговых поступлений в консолидированный бюджет. Посредством налогообложения государство привлекает налогоплательщиков к участию в обеспечении экономической безопасности страны.

В качестве одного из вариантов для выделения этапов развития финансовой системы предложено принять развитие налоговой системы РФ.

В работе обосновано выделение этапов на основе единого подхода к их определению. Предложено основываться на принятии ключевых законодательных актов, регулирующих управленческие и экономические отношения плательщиков налогов (сборов) и государства. Исходя из этого, выделены следующие этапы:

первый – 1992-1999 гг., при этом 1999 год определен в связи с принятием 31 июля 1998 г. и введения в действие с 1 января 1999 г. первой части Налогового кодекса РФ;

---

<sup>\*</sup> К примеру, такой позиции придерживаются: Богомолов В.А. (Экономическая безопасность: учеб. пособие / В.А. Богомолов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2006. – 303 с.), Олейников Е.А. (Экономическая и национальная безопасность: Учебник / Под ред. Е.А. Олейникова. – М.: Издательство «Экзамен», 2004. – 768 с.) и др.

второй – 1999 – 2001 гг., который продлился до введения в действие второй части Налогового кодекса РФ (январь 2001 г.);

третий – с 2001 г. по настоящее время.

Во второй главе «Финансовая сфера как источник угроз экономической безопасности МО» рассмотрена сущность ЭБ МО в финансовой сфере, разработан метод оценки состояния ЭБ МО в финансовой сфере, проанализированы угрозы экономической безопасности в финансовой сфере.

ЭБ МО следует рассматривать как составляющую экономической безопасности страны. Анализ специализированной литературы показал, что определения ЭБ МО немногочисленны. Поэтому систематизация подходов на данном этапе развития теории экономической безопасности затруднительна.

Под ЭБ МО автор понимает такое состояние экономики МО, при котором обеспечивается защита социально-экономических интересов населения муниципального образования за счет формирования ресурсов в объеме, достаточном для обеспечения благосостояния населения и обеспечения функций органов власти местного самоуправления.

Отличие ЭБ МО от других уровней содержится в ее целевой функции – защита социально-экономических интересов населения. В этом же заключается взаимосвязь между категориями «ЭБ МО» и «социально-экономические интересы населения».

Для обеспечения диссертационного исследования терминологическим аппаратом потребовалось пояснение понятий «финансовая сфера экономической безопасности» и «финансовая безопасность». В работе определена их сущность, заключающаяся в обеспечении социально-экономических интересов населения, которое зависит от качества и количества финансовых потоков на соответствующей территории. Поэтому, исходя из схожести выполняемых функций, для целей исследования финансовая сфера экономической безопасности и финансовая безопасность уровня МО, рассматриваются как понятия, имеющие близкое содержание.

В работе предложены следующие авторские определения:

- финансовая сфера ЭБ МО определяется качеством и количеством финансовых потоков, способствующих достижению такого состояния экономики, при котором обеспечивается защита социально-экономических интересов населения МО за счет формирования ресурсов в объеме, достаточном для обеспечения благосостояния населения и обеспечения функций органов власти местного самоуправления;

- финансовая безопасность МО – это состояние защищенности социально-экономических интересов населения в финансовой сфере, обусловленное таким качеством и количеством финансовых потоков, при которых обеспечиваются и благосостояние населения, и выполнение функций органами власти местного самоуправления.

В работе состояние экономической системы (экономическая безопасность МО) рассматривается не только как обязательный или неотъемлемый элемент для формирования экономических отношений и их развития в различных сферах, но и как система, обеспечивающая защиту социально-экономических интересов

населения. Защита социально-экономических интересов населения достигается путем применения специфических для этой цели механизмов, а так же через ресурсное обеспечение благосостояния населения и обеспечение функций органов местного самоуправления.

Исходя из вышесказанного, предложена двухуровневая система показателей, позволяющих оценить состояние ЭБ МО в финансовой сфере:

первый уровень - составляют показатели, позволяющие оценить степень защищенности социально-экономических интересов населения;

второй уровень состоит из показателей, характеризующих достаточность ресурсов для обеспечения благосостояния населения и обеспечения функций органов власти местного самоуправления.

В работе показатели каждого уровня сгруппированы согласно выделенным признакам, характеризующим:

- силу влияния внешних негативных воздействий на экономику МО;
- степень защищенности экономической системы от влияния внешних негативных воздействий;
- внутрисистемные негативные воздействия;
- степень влияния негативных воздействий на обеспечение ЭБ МО.

Согласно выделенным уровням, показатели необходимо рассматривать через призму социально-экономических интересов населения или достаточности ресурсов для обеспечения благосостояния населения и обеспечения функций органов власти местного самоуправления. Ограничением для формирования перечня показателей является их принадлежность к финансовой сфере.

В диссертации сформирован перечень возможных показателей для каждой подгруппы соответствующего уровня (табл. 1).

Таблица 1

Показатели, характеризующие состояние ЭБ МО в финансовой сфере

<i>Подгруппа показателей</i>	<i>Наименование показателей</i>
<b>Показатели, характеризующие достаточность ресурсов для обеспечения благосостояния населения</b>	
Показатели, характеризующие силу воздействия внешних угроз на экономику МО	<ul style="list-style-type: none"> <li>- уровень инфляции;</li> <li>- ставки по кредитам;</li> <li>- налоговые ставки;</li> <li>- уровень цен;</li> <li>- уровень средней заработной платы в отрасли (сфере);</li> <li>- уровень цен на недвижимость</li> </ul>
Показатели, характеризующие степень защищенности экономической системы от влияния внешних угроз	<ul style="list-style-type: none"> <li>- уровень регулирования цен в МО;</li> <li>- наличие финансовых средств для предоставления различных видов займов и кредитов для юридических лиц и лиц без образования юридического лица;</li> <li>- наличие собственных источников, позволяющих выравнивать оплату труда до средней по территории МО.</li> </ul>
Показатели, определяющие внутрисистемные негативные воздействия	<ul style="list-style-type: none"> <li>- уровень безработицы;</li> <li>- объем задолженности по выплате заработной платы;</li> <li>- количество кредитных учреждений;</li> <li>- количество предложений на рынке недвижимости;</li> <li>- коэффициент дифференциации доходов;</li> <li>- величина прожиточного уровня;</li> </ul>

Продолжение табл. 1

Показатели, характеризующие степень влияния негативных воздействий на обеспечение ЭБ МО	<ul style="list-style-type: none"> <li>- объем кредитов, полученных;</li> <li>- объем инвестиций в экономику МО;</li> <li>- покупательская способность населения;</li> </ul>
Показатели, характеризующие достаточности ресурсов для обеспечения функций органов власти местного самоуправления	
Показатели, характеризующие силу воздействия внешних угроз на экономику МО	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ставки налогов, закрепленные в качестве налоговых доходов местных бюджетов;</li> <li>- налоговые поступления, закрепленные в качестве налоговых доходов местных бюджетов;</li> <li>- объем закрепленных доходов и расходов на постоянной основе на местном уровне бюджетной системы</li> </ul>
Показатели, характеризующие степень защищенности экономической системы от влияния внешних угроз	<ul style="list-style-type: none"> <li>- налоговый потенциал МО;</li> <li>- результативность администрирования налогов и сборов;</li> <li>- эффективность управления собственными и привлеченными финансовыми ресурсами</li> </ul>
Показатели, определяющие внутрисистемные негативные воздействия	<ul style="list-style-type: none"> <li>- количество муниципального имущества, вовлеченного в процесс воспроизводства материальных благ;</li> <li>- объем прибыли муниципальных предприятий до и после уплаты обязательных налогов и сборов;</li> <li>- объем предоставленных налоговых льгот органами местного самоуправления;</li> <li>- своевременность принятия местного бюджета</li> <li>- достоверность и сбалансированность доходной и расходной частей местного бюджета;</li> <li>- уровень квалификации муниципальных служащих;</li> <li>- объем межбюджетных трансфертов;</li> <li>- эффективность контрольных мероприятий по проверке целевого и рационального использования бюджетных средств;</li> <li>- доля муниципальных заказов, размещенных в соответствии с действующим законодательством</li> </ul>
Показатели, характеризующие степень влияния негативных воздействий на обеспечение экономической безопасности МО	<ul style="list-style-type: none"> <li>- объем производимой продукции (работ, услуг) с использованием муниципального имущества;</li> <li>- степень теневизации экономики;</li> <li>- динамика числа субъектов малого и среднего бизнеса;</li> <li>- объем налоговых поступлений в бюджет муниципального образования;</li> <li>- доля расходов бюджета на содержание аппарата управления МО</li> </ul>
Показатели, позволяющие оценить степень защищенности социально-экономических интересов населения	
Показатели, характеризующие силу воздействия внешних угроз на экономику МО	<ul style="list-style-type: none"> <li>- уровень цен на услуги в сфере здравоохранения, образования;</li> <li>- тарифы на энергоресурсы;</li> </ul>
Показатели, характеризующие степень защищенности экономической системы от влияния внешних угроз	- уровень заработной платы работников социальной сферы в МО;
Показатели, определяющие внутрисистемные негативные воздействия	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ассортимент предоставляемой продукции местными производителями на рынке товаров и услуг;</li> <li>- количество и качество инфраструктуры МО</li> </ul>



Продолжение табл. 1	
Показатели, характеризующие степень влияния негативных воздействий на обеспечение экономической безопасности МО	- объем платных услуг, предоставляемых бюджетными учреждениями;

В работе предложен авторский метод оценки состояния ЭБ МО в финансовой сфере, состоящий на поиске оптимального соотношения необходимых и достаточных условий для обеспечения ЭБ МО.

Предлагаемый метод базируется на декомпозиции авторского определения ЭБ МО. Автором предложено группу показателей, характеризующих состояние защищенности социально-экономических интересов населения (показатели группы «а») рассматривать как достаточное условие для оценки состояния экономики как безопасного. Группы показателей, характеризующих достаточность ресурсов - для обеспечения благосостояния населения (показатели группы «в») и для обеспечения функций МО (показатели группы «с») – автор рассматривает как необходимые условия для формирования состояния экономической безопасности. За максимальное значение суммарных показателей каждой из групп принято «1». Исходя из установленного ограничения - максимума достигаемых значений - суммарный показатель каждой группы описывается следующими моделями:

$$|a| \geq \sum |a_i| \leq 1, |b| \geq \sum |b_j| \leq 1, |c| \geq \sum |c_l| \leq 1$$

Для определения удельного веса факторов, которые принимают количественные значения показателей  $a_i, b_j, c_l$ , предложено использовать метод экспертных оценок, так как для отдельно взятого муниципального образования влияние одних и тех же факторов на экономическую безопасность различно. Положительное влияние факторов на состояние экономической безопасности оценивается со знаком «-», а отрицательное соответственно со знаком «+». Суммарное значение каждой группы показателей показывает количественную характеристику современного состояния ЭБ МО.

Отличительной особенностью предложенного метода является его применимость для оценки экономической безопасности с учетом влияния на нее факторов, имеющих любой источник происхождения. Однако применение метода требует развития статистической базы для уровня МО и сопряжено с множеством вычислений при учете всех показателей, характеризующих состояние ЭБ МО. Это обуславливает необходимость разработки программного обеспечения для практического применения предложенного метода.

Для решения задачи по обеспечению экономической безопасности в финансовой сфере определен алгоритм действий органов местного самоуправления, включающий в себя:

- выделение существующих и потенциальных источников возникновения негативных воздействий;
- идентификацию негативных воздействий, влияющих на финансовую сферу ЭБ МО;



- оценку степени негативного влияния;
- разработку методов и инструментов противодействия негативным воздействиям;
- организацию системы управления, деятельность которой направлена на противодействие негативным воздействиям.

Для определения источников возникновения негативных воздействий необходимо уточнение их структуры – это угрозы, угрозоформирующие риски и риски.

Предложена классификация негативных воздействий с учетом группировки источников их возникновения (табл. 2).

Таблица 2

Классификация негативных воздействий на ЭБ МО в финансовой сфере

Классификационный признак	Классификационные группы	Пример негативных воздействий
По степени вероятности негативного влияния	угрозы	дефицит бюджетных ассигнований на оплату труда муниципальным служащим
	угрозоформирующие риски	снижение налогового потенциала
	риски	отсутствие законодательного закрепления финансовой поддержки бюджетам МО на долгосрочный период
По отношению к муниципальному образованию	внешние	изменение налогового законодательства в сторону снижения количества местных налогов и сборов
	внутренние	занижение стоимости муниципальной собственности при приватизации
По источникам возникновения угроз и рисков	институциональные	высокие ставки по кредитам (институт - кредитная система РФ)
	организационно-структурные	некомпетентность муниципальных служащих в области управления финансовыми ресурсами
	контрактные, то есть сформированные в результате либо контрактных отношений, либо потенциальными участниками таких отношений	выплата заработной платы в «конверте»
По отношению к социально-экономическим интересам населения	прямые	заккрытие градообразующего предприятия
	косвенные	занижение арендной платы на муниципальное имущество
По степени управляемости	управляемые	отсутствие прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей
	слабоуправляемые	снижение нормативов отчисления региональных налогов в местный бюджет
	неуправляемые	финансовый кризис в РФ

В период реформирования системы местного самоуправления очевидно возникновение угроз для МО. Автором выделены специфические негативные воздействия (угрозы) на ЭБ МО, к числу которых отнесены:

- незначительный объем налоговых поступлений по местным налогам и сборам за счет сокращения перечня местных налогов и пробелов в нормативно-правовом регулировании по определению нормативов отчисления в местный бюджет;
- практическое отсутствие действенной системы муниципального финансового контроля;
- несбалансированность бюджетов, за счет несоответствия переданных полномочий органам местного самоуправления и реального объема финансовых ресурсов для их обеспечения;
- высокая зависимость местных бюджетов от межбюджетных трансфертов;
- недостаточная квалификация лиц замещающих должности муниципальных служащих для эффективного выполнения установленных соответствующих обязанностей.
- отсутствие системного подхода к развитию муниципального сектора экономики, ориентированного на потребности МО, а не региона или тем более отдельного субъекта Федерации;
- деградация, в особенности сельского населения, а также старение и сокращение его численности;
- несогласованность и не подотчетность органам местного самоуправления деятельности структур различного уровня управления на территории МО;
- законодательное закрепление функции органов местного самоуправления по содержанию муниципальной собственности, не способной приносить экономические выгоды МО (жилой фонд, учреждения здравоохранения, народного образования, культуры и спорта);
- рост теневого сектора экономики, включая коррупционность власти и бизнеса.

В третьей главе «Совершенствование методов снижения угроз экономической безопасности МО в финансовой сфере» предложен алгоритм выбора управленческого решения по обеспечению экономической безопасности в условиях неопределенности влияния негативных воздействий (угроз и рисков); рассмотрен финансовый контроль как метод снижения угроз ЭБ МО.

С точки зрения автора, управление обеспечением ЭБ МО в финансовой сфере включает в себя:

- оценку состояния сопротивляемости системы экономической безопасности влиянию негативных воздействий;
- оценку угроз;
- управление МО, направленное на повышение сопротивляемости его экономики влиянию финансовых угроз;
- управление МО, направленное на снижение последствий угроз экономической безопасности в финансовой сфере.

Управление МО, направленное на повышение сопротивляемости его экономики влиянию финансовых угроз предполагает предвидение наступления

возможных критических социально-экономических ситуаций, с тем, чтобы предотвратить, ослабить и смягчить их последствия. В этой связи методика принятия управленческих решений заключается в своевременном выявлении негативных воздействий на экономическую безопасность, что позволяет снизить уровень неопределенности в подготовке управленческих решений.

Для определения цели и постановки задач соответствующему органу местного самоуправления необходимо проанализировать ситуацию, в которой находится объект воздействия финансовой угрозы. Для ее анализа предложена модель ситуации, построение которой возможно при наличии информации о состоянии финансовой сферы системы экономической безопасности и внешней среды. Информация о ситуации разделена на множество контролируемых и неконтролируемых переменных и параметров.

Значения контролируемых переменных свободно выбираются управляющей организацией. Обозначим их через  $a_1, a_2, a_3...$  и т.д. Неконтролируемые переменные обозначим через  $b_1, b_2, b_3...$  и т.д. Заданные параметры - это известные величины, которые субъект управления знает, но изменить не может. Обозначим их через  $A_1, A_2...$  и т.д.

Контролируемые и неконтролируемые переменные и заданные параметры между собой каким-то образом связаны. Эта взаимосвязь (или зависимость) обозначена некоторыми математическими функциями  $F_1(a_1, a_2, a_3...b_1, b_2, b_3...), F_2(a_1, a_2, a_3...b_1, b_2, b_3...) ... F_m(a_1, a_2, a_3...b_1, b_2, b_3...)$ .

Функции, связывающие значения переменных и параметров, образуют систему ограничений, характеризующих ту ситуацию, в которой определяется цель, и ставятся задачи в процессе принятия управленческого решения, направленного на повышение сопротивляемости экономической системы от влияния угроз финансового характера. Эти ограничения и составляют математическую модель ЭБ МО в финансовой сфере. В общем виде эту модель можно записать в виде системы неравенств:

$$\left\{ \begin{array}{l} F_1(a_1, a_2...b_1, b_2...) \geq A_1, \\ F_2(a_1, a_2...b_1, b_2...) \geq A_2, \\ F_3(a_1, a_2...b_1, b_2...) \geq A_3, \\ ..... \\ F_m(a_1, a_2...b_1, b_2...) \geq A_m \end{array} \right. \quad (1)$$

Предложенная ситуационная модель\* описывает фактическое состояние обеспечения ЭБ МО и может быть использована для определения цели и постановки задач для выработки решения по управлению системой ЭБ МО. Однако в обобщенном виде практическое применение ситуационной модели осложнено в виду отсутствия достаточного инструментария для

\* Возможно варьирование знака  $<$ ;  $>$  - это зависит от конкретных показателей контролируемых переменных и заданных параметров

выявления и квалификации контролируемых и неконтролируемых переменных и заданных параметров, а также определения их взаимосвязи.

Для оценки изменения неконтролируемых и контролируемых переменных в условиях неопределенности влияния негативных воздействий необходимо провести мониторинг качественных и количественных изменений внешней и внутренней среды в финансовой сфере, который можно осуществить с использованием доступной программы Microsoft Excel.

По результатам оценки ситуации в финансовой сфере экономической безопасности определяют негативные воздействия, из которых выделяют риски и угрозы.

Для стандартизации процедуры оценки негативных воздействий (рисков и угроз) предложены рабочие документы «Оценка негативных воздействий, влияющих на ЭБ МО», «Сводная таблица оценки негативных воздействий, влияющих на ЭБ МО».

Следующим этапом методики принятия управленческого решения является применение авторского метода оценки влияния негативных воздействий (угроз) на ЭБ МО в финансовой сфере, состоящего в последовательном определении влияния негативных воздействий на социально-экономические интересы населения, объем ресурсов для обеспечения благосостояния населения и обеспечения функций органов местного самоуправления. Для этого предложена форма рабочего документа «Влияние негативных воздействий на ЭБ МО в финансовой сфере». В рабочем документе показатель «Обобщенная оценка влияния (ООВ)» определяется по формуле:

$$ООВ_i = K1_i + (K2_i + K3_i) / 2 \quad (2),$$

где ООВ<sub>i</sub> - обобщенная оценка влияния *i* –го негативного воздействия,  $K1_i$  - влияния *i* –го негативного воздействия на социально-экономические интересы населения,  $K2_i$  - влияния *i* –го негативного воздействия на обеспеченность благосостояния населения,  $K3_i$  - влияния *i* –го негативного воздействия на обеспеченность функций органов местного самоуправления.

Управленческие решения предложено моделировать с применением методов математического моделирования, линейного программирования, стандартного прикладного программного обеспечения для автоматизированной обработки данных.

Предложенная методика позволяет выявить влияние отдельных и совокупных негативных воздействий на экономическую безопасность, что снижает неопределенность их влияния на экономическую безопасность в финансовой сфере и позволяет принять оптимальное управленческое решение с учетом фактической и прогнозируемой ситуаций.

В ходе диссертационного исследования автором выделены в финансовой системе уровня МО источники возникновения угрозы, состоящей в отсутствии действенной системы муниципального финансового контроля:

- дублирование контрольных мероприятий в процессе проведения ревизий и проверок исполнения бюджета МО, различных по принадлежности к уровням органов бюджетной системы;
- отсутствие постоянно действующей системы финансового контроля в более чем 13 тысяч МО;
- нерациональное введение в штат администраций МО штатных единиц с функциями проведения финансового контроля;
- отсутствие закрепления функций за исполнительными органами по проведению обязательного финансового контроля в хозяйствующих субъектах, относящихся к муниципальной собственности.

С целью минимизации воздействия указанной угрозы на ЭБ МО предложено трансформировать систему финансового контроля на уровне муниципальных образований путем передачи полномочий проведения финансового контроля территориальным органам Федеральной службы финансово-бюджетного надзора. Для этого разработан механизм передачи и реализации указанных полномочий, включающий в себя следующие этапы:

- нормативно-правовой этап предполагает внесение дополнений в Положение о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора.
- организационно-структурный этап предполагает введение дополнительных единиц в территориальные органы Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, для чего предложен метод расчета штатной численности исходя из объема бюджетов МО. Предложено штатную численность вычислить по следующей формуле:

$$\text{Шч} = (\Sigma \text{Бмо}_i) / 2 \cdot 160 ,$$

где Шч – штатная численность служащих, функции которых ограничены муниципальным финансовым контролем;

Бмо<sub>i</sub> – бюджеты МО региона;

160 тыс. руб. – средний объем финансово-хозяйственных операций, который может проверить один контролер-ревизор в год.

- финансово-расчетный этап предполагает расчет бюджетной нагрузки для конкретного МО;

Предложенный механизм передачи полномочий по организации финансового контроля МО на федеральном уровне не противоречит принципам самостоятельности бюджетов различного уровня и направлен на снижение угрозы экономической безопасности МО в финансовой сфере.

В заключении обобщены выводы и предложения, сделанные в диссертационном исследовании.

**Основные теоретические положения и результаты исследования опубликованы в следующих работах автора:**

1. Зенина Т.Е. Становление и развитие налоговой системы Российской Федерации (1991-1999 гг.) // Проблемы социально-экономической адаптации молодёжи: Тез. докл. всеросс. научн.-практ. симпоз. молодых учёных и специалистов 20-23 декабря 2006 г. – СПб., 2006. 0,3 п.л.

2. Зенина Т.Е. Финансовая система в структуре экономической безопасности России // Экономическая политика современной России: состояние и перспективы: Тез. докл. всеросс. научн.-практ. симпоз. молодых учёных и специалистов 26 ноября 2007 г. – СПб., 2007. 0,7 п.л.

3. Зенина Т.Е., Феофилова Т.Ю. Налоговая составляющая в системе экономической безопасности муниципального образования: институциональный аспект // Социально-экономические системы: вопросы государственного регулирования и управления: Сборник научных трудов. Выпуск 3 / Под ред. д.э.н., профессора Плотникова В.А, к.э.н. Феофиловой Т.Ю. СПб.: Изд-во «Лемма», 2008. 0,4 п.л.

4. Зенина Т.Е. Проблемные области в реализации финансовой политики, влияющие на экономическую безопасность страны. // Социально-экономические системы: вопросы государственного регулирования и управления: Сборник научных трудов. Выпуск 2 // Под ред. д.э.н., профессора Плотникова В.А, к.э.н. Феофиловой Т.Ю. СПб.: Изд-во «Астерон», 2008. 0,4 п.л.

5. Феофилова Т.Ю., Зенина Т.Е. Экономическая безопасность муниципального образования // Региональное развитие: экономика, управление и право: Сборник трудов международной научной конференции, 28-29 апреля 2008 г., г. Санкт-Петербург / Под ред. д.э.н., профессора Плотникова В.А, к.э.н. Феофиловой Т.Ю. СПб.: Изд-во ГПА, 2008. 0,3 п.л.

6. Зенина Т.Е. Финансовая система как элемент в структуре экономической безопасности России // Вестник университета МВД России № 3 (31) 2006г. / Под общ. ред. Голядкина Г.Н. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургский университет МВД России, 2006. 0,4 п.л.

7. Зенина Т.Е. Экономическая безопасность муниципального образования: направления по минимизации угроз в финансовой сфере // Научно-технические ведомости СПбГПУ № 4 (61) 2008г. / Под ред. д.э.н., к.т.н., профессора Бабкина А.В. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургский государственный политехнический университет, 2008. 0,5 п.л. (реферируемый журнал по перечню ВАК Минобрнауки России).

Усл. печ. л. 0,9. Тираж 100. Заказ № 88

Типография Издательства СПбГУ.  
190066, Санкт-Петербург, Средний пр., 41

